

Kohtuasi C-323/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. mai 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. mai 2021

Apellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustaja:

B

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasjas on esitatud apellatsioonkaebus Rechtbank Den Haag'i (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) 12. juuni 2019. aasta otsuse peale, millega kohus luges põhjendatuks B esitatud kaebuse Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär) 8. märtsi 2019. aasta otsuse peale jätta läbi vaatamata B taotlus tähtajalise elamisloa andmiseks varjupaigataotlejale, sest selle taotluse läbivaatamise eest vastutab jätkuvalt Itaalia, ning tunnistas eelnimetatud otsuse tühiseks, sest rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise vastutus oli vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (edaspidi „Dublini määrus“), artikli 29 lõikele 2 4. aprillil 2019 üle läinud Saksamaale ja Itaalia vastutus oli selleks ajaks lõppenud, kusjuures ei ole oluline see, et Madalmaade ja Itaalia vahel oli 1. aprillil 2018 sõlmitud vastutuse tunnustamise kokkulepe ja B anti 29. aprillil 2019 üle Itaaliale.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus vastavalt ELTL artiklile 267 tõlgendada Dublini määruse artikli 27 lõiget 1 ja artikli 29 lõiget 2

Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtult selgitust selle määruse kohaldamiseks olukorras, kus kahe liikmesriigi vahel on juba sõlmitud kokkulepe vastutuse tunnustamise kohta ning välismaalane põgeneb enne üleandmist nende kahe liikmesriigi vahel ja esitab seejärel kolmandas liikmesriigis uuesti rahvusvahelise kaitse taotluse. Eelkõige küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, kuidas tuleb tõlgendada mõistet „palve esitanud liikmesriik“ Dublini määruse artikli 29 lõike 2 tähenduses, ning teiseks, kas välismaalane võib vastavalt selle määruse artikli 27 lõikele 1 tugineda kolmandas liikmesriigis kahe teise liikmesriigi vahel kehtinud üleandmistähtaja möödumisele.

Eelotsuse küsimused

1. a) Kas mõistet „palve esitanud liikmesriik“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT L 180, lk 31), artikli 29 lõike 2 tähenduses tuleb tõlgendada nii, et selle all tuleb mõista liikmesriiki (käesoleval juhul kolmas liikmesriik, s.t Madalmaad), kes esitas viimasena teisele liikmesriigile tagasivõtmise või vastuvõtmise palve?

b) Kui vastus on ei: Kas asjaolu, et eelnevalt oli kahe liikmesriigi vahel (käesoleval juhul Saksamaa ja Itaalia) sõlmitud vastutuse tunnustamise kokkulepe, tekitab siis veel tagajärgi õiguslikele kohustustele, mis on kolmandal liikmesriigil (käesoleval juhul Madalmaad) Dublini määrusest tulenevalt välismaalase või varasemas kokkuleppes osalenud liikmesriikide suhtes, ning kui ja, siis milliseid tagajärgi?

2. Kui vastus küsimusele 1 on jaatav: Kas määruse (EL) nr 604/2013 artikli 27 lõiget 1 koostoimes selle määruse põhjendusega 19 tuleb tõlgendada nii, et see takistab rahvusvahelise kaitse taotlejal kasutada üleandmisotsuse peale esitatud kaebuse raames edukalt väidet, et üleandmist ei tohi läbi viia, kuna eelnevalt kahe liikmesriigi (käesoleval juhul Saksamaa ja Itaalia) vahel kokku lepitud üleandmise tähtaeg on möödunud?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

Dublini määrus, eelkõige põhjendused 4, 5, 9, 19 ja 28, samuti artiklid 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 ja 29

Komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, komisjoni 30. jaanuari 2014. aasta rakendusmäärusega (EL) nr 118/2014 muudetud sõnastuses, eelkõige artikkel 9

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000), eelkõige artiklid 8, 28 ja 30

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 3. juulil 2017 esitas Gambiast pärinev B (edaspidi „B“) Saksamaal rahvusvahelise kaitse taotluse. Kuna ta oli eelnevalt taotlenud rahvusvahelist kaitset Itaalias, palus Saksamaa Itaalialt ta tagasi võtta; see palve rahuldati. Kuuekuune üleandmistähtaeg algas seetõttu 4. oktoobril 2017, kuid seda pikendati 4. aprillini 2019, sest selgus, et B oli lahkunud Saksamaalt teadmata sihtkohta.
- 2 B taotles seejärel rahvusvahelist kaitset 17. veebruaril 2018 Madalmaades. 17. märtsil 2018 esitas riigisekretär tagasivõtmise palve Itaaliale, mis rahuldati 1. aprillil 2018. Madalmaade ametiasutused teatasid Itaaliale 29. juunil 2018 kirja teel, et B on põgenenud ning seetõttu ei ole võimalik teda kuue kuu jooksul üle anda.
- 3 B taotles 9. juulil 2018 küll uuesti rahvusvahelist kaitset Saksamaal, aga 21. detsembril 2018 tuvastasid Saksa ametkonnad, et ta oli riigist teadmata suunas lahkunud. Seejärel suundus B tagasi Madalmaadesse, kus esitas 27. detsembril 2018 rahvusvahelise kaitse taotluse, mis on käesoleva vaidluse esemeks.
- 4 Riigisekretär keeldus 8. märtsi 2019. aasta otsusega seda taotlust läbi vaatamast põhjusel, et läbivaatamise eest vastutab jätkuvalt Itaalia. 29. aprillil 2019 andis riigisekretär B Itaaliale üle.
- 5 B esitas üleandmisotsuse peale kaebuse Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad), kes tegi 12. juunil 2019 vaidlustatud otsuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 B väitis esimese astme kohtus, et vastutus tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest on üle läinud Saksamaale, sest selle riigi ja Itaalia vahel 4. oktoobril 2017 sõlmitud vastutuse tunnustamise kokkuleppe kohane üleandmistähtaeg on möödunud.

- 7 Riigisekretär vastas, et see, milline liikmesriik vastutab, oleneb olukorrast sel päeval, mil välismaalane esitab rahvusvahelise kaitse taotluse. Kuna Itaalia ja Saksamaa vahel kehtinud üleandmistähtaeg ei olnud hetkeks, mil B taotles Madalmaades esmakordselt rahvusvahelist kaitset, veel möödunud, vastutab [läbivaatamise eest] Itaalia. Lisaks katkes Itaalia ja Saksamaa vahel kehtiv üleandmistähtaeg „chain rule“ alusel Madalmaades esitatud taotlusega ning algas uus 18 kuu pikkune üleandmistähtaeg, mille jooksul saab B Itaaliale üle anda.
- 8 Riigisekretär jäi apellatsioonkaebuse põhjenduses oma seisukoha juurde, et vastutajaks on Itaalia. Ta märgib sellega seoses, et esimese astme kohus kaasas 4. aprillil 2019 aset leidnud muudatuse Saksamaa ja Itaalia vahelises suhtes ebaõigesti Madalmaade ja Itaalia vahelise vastutuse tunnustamise kokkuleppe hindamise. Vaadates läbi küsimust, kas vastutus vastavalt Dublini määruse artikli 29 lõikele 2 on aja möödumise tõttu läinud üle teisele liikmesriigile, saab käsitleda ainult suhet Madalmaade ja Itaalia vahel. Lisaks on üleandmise vastutus esmajoonel sellel liikmesriigil, kus välismaalane viibib ja tema taotlust menetletakse. Seetõttu peab üleandmise läbiviimine Madalmaadest Itaaliasse olema eelistatud alates Madalmaade tagasivõtmispolve rahuldamisest 1. aprillil 2018 ning Saksamaa ja Itaalia vahel kehtinud üleandmistähtaja möödumine ei ole Madalmaade jaoks (enam) oluline. Lõpuks ei saa Saksamaa vastutada ka „chain rule“ reeglit arvestades, sest kaheksateistkümmet kuu pikkune üleandmistähtaeg algas Saksamaa jaoks uuesti siis, kui B esitas 17. veebruaril 2018 Madalmaades uuesti rahvusvahelise kaitse taotluse.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamuse kohaselt on kindel, et Madalmaad sõlmisid juba 17. veebruari 2018. aasta rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes Itaaliaga vastutuse tunnustamise kokkuleppe ning selle kokkuleppe üleandmistähtaeg veel kestis, kui B esitas 27. detsembril 2018 Madalmaades käesoleva rahvusvahelise kaitse taotluse. See kehtib ka üleandmistähtaja kohta vastavalt Saksamaa ja Itaalia vahel 4. oktoobril 2017 sõlmitud vastutuse tunnustamise kokkuleppele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldab sellest, et vastutavaks liikmesriigiks käesoleva taotluse esitamise ajal oli veel Itaalia.
- 10 Kohtuvaidlus poolte vahel piirdub siiski küsimusega, kas enne kui riigisekretär andis B 29. aprillil 2019 Itaaliale üle, oli see vastutus vastavalt Dublini määruse artikli 29 lõikele 2 läinud tagantjärele üle Saksamaale, sest Saksamaa ja Itaalia vahel kehtinud üleandmistähtaeg möödus 4. aprillil 2019.
- 11 Käesoleva kohtuvaidluse erisus seisneb asjaolus, et käesoleva rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal oli olemas kaks kehtivat vastutuse tunnustamise kokkulepet, millel olid erinevad üleandmistähtajad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab seetõttu teada, mil määral oli vastutuse tunnustamise kokkulepe Saksamaa ja Itaalia vahel ja sellega seonduv üleandmistähtaeg veel relevantne, kui B esitas käesoleva rahvusvahelise kaitse taotluse Madalmaades.

- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Dublini määrus ei sisalda mõiste „palve esitanud liikmesriik“ definitsiooni. Kuigi Euroopa Kohtu praktika Dublini määruse artikli 29 kohta on käsitlenud ainult selliseid olukordi, kus on tegemist kahe liikmesriigiga, leidub Euroopa Kohtu praktikas küllaldaselt pidepunkte oletamaks, et liikmesriiki saab käsitada „palve esitanud liikmesriigina“ ainult nii kaua, kui ta saab tegelikult välismaalast veel üle anda. Euroopa Kohus märkis 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses Jawo, C-163/17 (EU:C:2019:218, punkt 59), et Dublini määruse artikli 29 lõikes 1 ja lõike 2 esimeses lauses kindlaks määratud kuuekuulise tähtajaga tahetakse muu hulgas anda aega, mida mõlemad osalevad liikmesriigid vajavad üleandmise läbiviimise üle nõupidamiseks ning mida eelkõige palve esitanud liikmesriik vajab, et ta saaks korraldada üleandmise läbiviimise üksikasju. Lisaks selgitas Euroopa Kohus 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuses A. S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punkt 56), et Dublini määruse artikli 29 lõige 2 täpsustab üksnes nimetatud määruse artikli 29 lõikes 1 ette nähtud üleandmise tädeviimise tähtaja möödumise tagajärgi.
- 13 Erinevalt esimese astme kohtust on eelotsusetaotluse esitanud kohus arvamusel, et Saksamaad ei saa enam käsitada „palve esitanud liikmesriigina“ Dublini määruse artikli 29 lõike 2 tähenduses, kuna Saksa ametiasutused ei saaks enam üleandmist Itaaliale täide viia. B. asub nimelt Madalmaades ja Madalmaade ametkonnad sõlmisid Itaaliaga uue kokkuleppe vastutuse tunnustamise kohta. Dublini määrus ja Euroopa Kohtu praktika ei anna selle kohta aga selgitust. Kui Madalmaad ei saa käsitada „palve esitanud liikmesriigina“, tekib küsimus, kas nad on enne tagasivõtmise või vastuvõtmise palve esitamist mingil viisil seotud Saksamaa ja Itaalia vahel kehtiva üleandmistähtajaga.
- 14 Kui tuleks lähtuda sellest, et Saksamaad tuleb käsitada ka pärast Madalmaade tagasivõtmispalve esitamist Itaaliale 17. märtsil 2018 veel „palve esitanud liikmesriigina“ ning Saksamaa ja Itaalia vahel kehtinud üleandmistähtaeg lõppes 18 kuud hiljem – 4. aprillil 2019, siis tekib küsimus, kas B võib Madalmaades 8. märtsi 2019. aasta üleandmisotsuse peale kaebust esitades tugineda selle üleandmistähtaja möödumisele.
- 15 Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsusele Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), mille punktis 46 märkis Euroopa Kohus, et Dublini määruse artikli 27 lõiget 1 koostoimes selle määruse põhjendusega 19 ja põhiõiguste harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et rahvusvahelise kaitse taotleja peab saama kasutada tõhusat ja kiiret õiguskaitsevahendit, mis võimaldab tal tugineda kõnealuse määruse artikli 29 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kuuekuulise tähtaja möödumisele pärast üleandmisotsuse vastuvõtmist.
- 16 Erinevalt kohtuotsusest Shiri on käesolevas kohtuasjas tegemist siiski rohkem kui kahe liikmesriigiga. Lisaks on algselt Saksamaa ja Itaalia vahel kehtinud üleandmistähtaeg käesoleval juhul möödunud, kuna välismaalane oli põgenenud. Seetõttu ei ole kohtuotsus Shiri käesoleval juhul asjakohane.

- 17 Sellega seoses nendib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohus on määratlenud Dublini määruse artikli 27 lõikes 1 sätestatud õiguskaitsevahendi kohaldamisala 7. juuni 2016. aastata kohtuotsuses Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuses Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), mh määruse eesmärke ja konteksti silmas pidades. Euroopa Kohus järeltas kohtuotsuse Mengesteab punktis 46 ja kohtuotsuse Ghezelbash punktis 52, et Dublini määruse põhjendusest 9 tulenevalt ei ole see määrus mitte ainult Dublini süsteemi tõhusamaks muutmiseks, vaid ka varjupaigataotlejate paremaks kaitsmiseks, eelkõige neile pakutava tõhusa ja täieliku kohtuliku kaitse abil.
- 18 Samas tõi Euroopa Kohus kohtuotsuses Ghezelbash esile ka seda, et Dublini süsteemi kaudu soovitakse vältida „forum shopping“-ut. Kõnealuse kohtuotsuse punktist 54 tuleneb, et kui kohtule on esitatud kaebus, ei ole selle kohtu ülesanne teha rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks kaebaja äranägemisel määratud liikmesriik.
- 19 Seetõttu ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates Dublini määruse artikli 27 lõike 1 alusel välismaalasel võimalik kaevata kolmandas liikmesriigis juba kahe teise liikmesriigi vahel sõlmitud vastutuse tunnustamise kokkuleppe peale. Teistsugune tõlgendus tooks kaasa olukorra, kus välismaalasel tekib kiusatus kanda teadlikult hoolt selle eest, et ta jääks väljapoole üleandmise läbiviimise eest vastutava ametiasutuse kontrollist, et takistada üleandmist ja lõpuks esitada argument, et vastutus on lihtsalt aja möödumise tõttu üle läinud teisele liikmesriigile.